



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica



RI.CO

Sostegno a regioni ed enti locali nell'attuazione delle riforme costituzionali

PON Governance
e Assistenza Tecnica
2007-2013

Formez_{PA}

PROGETTO

SOSTEGNO A REGIONI ED ENTI LOCALI NELL'ATTUAZIONE DELLE RIFORME COSTITUZIONALI

Convenzione tra Presidenza del Consiglio dei Ministri –
Dipartimento della Funzione Pubblica e il Formez – Centro
di Formazione Studi

REGIONE SARDEGNA

STATO DI APPLICAZIONE DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE IN TEMA DI LAVORO PUBBLICO

A cura di **Stefania Dini**

IN SINTESI

Il livello di applicazione della riforma costituzionale in Sardegna richiede particolare attenzione per via della particolarità della natura autonomistica della Regione. Notevole è la produzione di leggi regionali, in particolare si deve citare la L.R. n. 31/1998 con cui adegua il sistema organizzativo degli uffici dell'Amministrazione regionale e i rapporti di lavoro del personale da essa dipendente ai principi espressi nel D.lgs. n. 29/93 e successive modifiche, mentre è del tutto assente la produzione regolamentare.

Un settore sufficientemente ricco ed articolato è quello della contrattazione, caratterizzato dalla particolarità della contrattazione regionale, legata alla nascita del Comitato per la rappresentanza negoziale della regione sarda (di seguito Co.Ra.N.).

Emergono inoltre delle aree non regolate dall'Ente: come ad esempio quelle dalla vice-dirigenza, della determinazione dei fabbisogni di personale e della definizione della dotazione organica, oltre che del contenimento della spesa di personale (sebbene quest'ultimo in particolare rappresenti uno dei principi ispiratori dell'ordinamento adottato nel 1997 ad anticipazione del D.lgs. n. 29/93).

La Regione Sardegna ha avviato un progetto di monitoraggio e di analisi sugli atti di promovimento dei giudizi e sulle pronunce della Corte costituzionale in riferimento al nuovo Titolo V della Costituzione. Il progetto è gestito dal Servizio della Riforma della Regione e punta alla creazione e messa a disposizione dei vari settori regionali di un quadro organico e aggiornato della giurisprudenza costituzionale sufficientemente esauriente ed esplicativo (ma anche sintetico e di facile consultazione). Il materiale nel tempo raccolto ha anche lo scopo di fornire all'esterno un agevole strumento di conoscenza delle problematiche aperte dalla modifica del Titolo V della Costituzione. In questa fase il progetto sta avviando forme di consultazione con i vari settori regionali direttamente e indirettamente coinvolti (come destinatari) nell'impatto della riforma costituzionale, con lo scopo di identificare gli ambiti di possibile esercizio dell'autonomia regionale. Ad oggi non sono stati raggiunti livelli di applicazione empirica della riforma costituzionale per la gestione del personale regionale.

1. DISCIPLINA DEL LAVORO PUBBLICO

La Regione Sardegna nel 1998, con la Legge regionale n. 31, adotta un importante provvedimento con cui adegua il sistema organizzativo degli uffici dell'Amministrazione regionale e i rapporti di lavoro del personale da essa dipendente ai principi espressi nel D.lgs. n. 29/93 e successive modifiche. Gli obiettivi principali di questo provvedimento sono l'attivazione di un processo di accrescimento dell'efficienza del sistema organizzativo regionale e la razionalizzazione della spesa per il personale. Occorre d'altronde sottolineare che tale Legge regionale tratta anche aspetti di dettaglio inerenti

sia la gestione del rapporto di lavoro che l'organizzazione, i quali diverranno successivamente oggetto di contrattazione nazionale e/o di contrattazione decentrata (alcuni anche di specifiche disposizioni di legge).

Per completezza, vista l'importanza del testo normativo citato, si riepilogano le principali aree di intervento:

- responsabilità delle procedure amministrative;
- organizzazione degli uffici e modalità di conferimento della titolarità dei medesimi;
- procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e l'avviamento al lavoro;
- ruoli e dotazioni organiche;
- incompatibilità tra l'impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici;
- garanzia della libertà d'insegnamento ed autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca;
- rapporti sindacali;
- gestione delle risorse umane;
- separazione tra politica e gestione.

Specifici titoli della medesima legge riguardano, inoltre, il rapporto di lavoro della dirigenza (accesso, trattamento economico, rapporto di lavoro, compiti) ed il rapporto di lavoro del personale non dirigente (mansioni, mobilità, trasferimento, comando, distacco, part-time, codice di comportamento, incompatibilità, procedimento disciplinare).

Si pone molta attenzione alla separazione tra politica e gestione: la L.R. n. 31/98, agli articoli 8-10, individua gli ambiti di competenza spettanti alla direzione politica e alla direzione amministrativa evidenziando i quattro momenti fondamentali di: indirizzo politico-amministrativo, predisposizione dei piani operativi, verifica, e valutazione.

L'analisi della documentazione regionale fa emergere una particolarità: dopo la sopra citata L.R. n. 31/98 non sono state emanate ulteriori Leggi regionali in materia, né Regolamenti e la regolazione di specifiche tematiche, come meglio vedremo in seguito, sono state inserite nell'ambito della contrattazione decentrata. Emerge come completamente assente il passaggio regolamentare ed anche lo Statuto regionale, risalente al 1948 (in corso di revisione; è stato presentato un DDL dedicato attualmente alla discussione).

Nel proseguo dell'analisi è opportuno distinguere tra rapporto di lavoro dell'Area dirigenza e rapporto di lavoro del Comparto dipendenti.

Sul primo versante (**Area dirigenza**) sono stati adottati i seguenti atti rilevanti:

- *aprile 2003* - Delibera di Giunta regionale con oggetto "Indirizzi per la valutazione delle prestazioni dirigenziali (in attuazione degli articoli 8-10 e 21-22, della L.R. n. 31/98 e dell'art. 43 CCRL Area Dirigenza) con la quale si approva il "sistema di valutazione, orientamento e sviluppo delle prestazioni dirigenziali";

- *febbraio 2005* - Delibera di Giunta Regionale con oggetto “Criteri per la riorganizzazione degli uffici dirigenziali dell’Amministrazione” mirata ad una razionalizzazione delle strutture e dei relativi costi;
- *maggio 2005* - Delibera di Giunta Regionale con oggetto “Graduazione delle funzioni e responsabilità dei dirigenti ai fini del trattamento economico accessorio” (in attuazione dell’art. 31 della L.R. n. 31/98 e a modifica della precedente deliberazione n. 33/2002 stesso oggetto);
- *marzo 2006* - Delibera di Giunta Regionale inerente i “Criteri per lo svolgimento dei concorsi pubblici per l’accesso alla qualifica dirigenziale (in attuazione dell’art. 32 L.R. n. 31/98), trattasi di un articolato documento contenente la disciplina di dettaglio dell’accesso all’area della dirigenza (tipologia e svolgimento delle prove, valutazione dei titoli, esclusioni, commissioni, graduatorie).

Come già sottolineato in precedenza il rapporto di lavoro della dirigenza è disciplinato dalla L.R. n. 31/98 che ne delinea i principi fondamentali. Con i successivi atti dell’organo politico si definiscono aspetti maggiormente di dettaglio non trattati dalla citata legge, quali ad esempio quelli aventi riflesso sul trattamento economico fondamentale ed accessorio della dirigenza (in primis retribuzione di posizione e retribuzione di risultato).

Da evidenziare i CCRL Area Dirigenza relativi al quadriennio 1998-2001 e 2002-2005, analizzati con maggiore dettaglio nel paragrafo successivo, per quanto attiene gli aspetti più strettamente sindacali. Per quanto attiene invece i contenuti, il CCRL 1998 – 2001 disciplina le relazioni sindacali, il rapporto di lavoro dal punto di vista giuridico e il trattamento economico; il successivo CCRL oltre a confermare l’impianto del precedente contratto, del quale mantiene l’impostazione, limita per comune volontà delle parti contraenti le modificazioni della preesistente normativa solo ad alcune delle problematiche ritenute di maggior interesse e urgenza. Si ha infatti la conferma integrale delle norme inerenti le relazioni sindacali ed il rapporto di lavoro, mentre vengono apportate modifiche e/o integrazioni alle norme in tema di formazione (si veda in proposito il paragrafo 5) di trattamento economico e di principi per la valutazione della dirigenza.

Non risulta essere stata istituita la vice-dirigenza.

Sul secondo versante (**Comparto dipendenti**), è in primo luogo da citare la L.R. n. 11/02 che apporta modifiche alla L.R. n. 31/98 su materie inerenti il personale regionale, con particolare riferimento alla programmazione del fabbisogno di personale, alle selezioni interne e all’inquadramento del personale con contratto di lavoro dipendente a tempo determinato.

Si segnala inoltre l’adozione dei seguenti atti rilevanti:

- *gennaio 2002* - Decreto presidenziale di approvazione del Codice di Comportamento dei dipendenti dell’Amministrazione regionale e degli Enti regionali, contenente

specificazione esemplificativa degli obblighi di diligenza, lealtà ed imparzialità che qualificano il corretto adempimento della prestazione lavorativa dei dipendenti;

- *maggio 2006* - Delibera di Giunta Regionale avente ad oggetto i criteri per il riparto del fondo per la retribuzione di posizione ai titolari di posizione organizzativa.

L'analisi degli atti denota che la Regione Sardegna non ha la tendenza a definire con atti degli Organi politici i temi legati al rapporto di lavoro del personale. Infatti anche in questo caso, come per l'Area Dirigenza, il punto di riferimento è sempre la L.R. n. 31/98 come modificata dalla L.R. n. 11/02; per poi passare al livello di contrattazione decentrata, che si svolge a livello regionale ed è effettuata dal Comitato per la rappresentanza negoziale della regione sarda (di seguito Co.Ra.N.), di cui si tratterà nel paragrafo seguente.

Si segnalano pertanto i seguenti CCRL, a cui si rinvia per la trattazione della gran parte delle tematiche inerenti la disciplina del rapporto di lavoro pubblico:

- *CCRL del 15/05/2001* relativo al biennio economico 1998-1999 e al quadriennio normativo 1998 – 2001;
- *CCRL del 28/12/2002* relativo, sia come parte normativa che economica, al quadriennio 2002 – 2005;
- *Accordo sulle progressioni economiche* all'interno della categoria del 20/06/2005.

L'analisi degli aspetti legati alle relazioni sindacali è rinviata al paragrafo successivo. Per quanto attiene ai contenuti il CCRL tratta a 360° tutte le tematiche del rapporto di lavoro, in quanto ne disciplina la costituzione, la struttura e l'estinzione. Sono inoltre oggetto del CCRL la classificazione, l'inquadramento, la retribuzione e la formazione del personale. Da segnalare un primo tentativo di disciplinare i contratti di lavoro atipico, che avviene con un certo anticipo rispetto al resto della Pubblica amministrazione.

Il CCRL successivo del 2002 lascia sostanzialmente inalterato l'impianto complessivo del precedente Contratto, andando a trattare essenzialmente gli aspetti retributivi.

I sopra citati CCRL disciplinano quindi:

- l'istituto delle progressioni verticali;
- le progressioni orizzontali all'interno delle categorie;
- le posizioni organizzative;
- le alte professionalità;
- il sistema di valutazione del personale.

In particolare le progressioni economiche sono state oggetto di uno specifico Accordo, con il quale sono definite le finalità dell'istituto, mirato al miglioramento della funzionalità degli uffici, all'accrescimento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, alla gestione del personale tramite il riconoscimento della professionalità e della qualità delle prestazioni lavorative individuali. L'Accordo disciplina anche la procedura per l'attribuzione delle progressioni economiche, che si basa su procedure selettive di valutazione e comparazione delle prestazioni.

La disciplina del salario incentivante è contenuta nel citato CCRL del 15/05/01, che prevede il “salario di rendimento” da corrispondere ai dipendenti sulla base ad una serie di criteri di ordine generale definiti dal Contratto stesso.

2. CONTRATTAZIONE DECENTRATA E INTEGRATIVA

Prima di trattare della contrattazione decentrata ed integrativa è necessario soffermarsi sulla natura e sulle competenze del Co.Ra.N. e sulla conseguente particolarità delle relazioni sindacali in Regione Sardegna.

Il Comitato rappresenta legalmente la Regione nella negoziazione dei contratti collettivi regionali, per i dipendenti ed i dirigenti, del comparto di contrattazione che è unico per il personale dell'Amministrazione e degli Enti sottoposti alla sua vigilanza.

Una volta accertata la rappresentatività delle organizzazioni sindacali esso svolge le trattative contrattuali, ne informa costantemente l'Assessore competente in materia ed esercita ogni attività relativa alla negoziazione dei contratti collettivi.

Il Comitato inoltre quantifica gli oneri diretti e riflessi che conseguono dal Contratto a carico dell'Amministrazione e degli Enti e acquisisce il parere della Giunta sulle ipotesi contrattuali, trasmettendole alla Corte dei Conti. La quantificazione dei costi è valevole ai fini della certificazione di attendibilità dei costi e della loro compatibilità con i limiti della Legge Finanziaria, della Legge di bilancio e degli strumenti della programmazione economica approvati dal Consiglio regionale. Il Comitato sottoscrive definitivamente i contratti collettivi ad avvenuta certificazione positiva da parte della Corte dei Conti.

Esso, infine, esercita funzioni di assistenza e consulenza, fornendo, a richiesta della struttura regionale competente in materia di personale, indicazioni a valenza generali sull'applicazione dei contratti collettivi.

La presenza di un organismo come il Co.Ra.N. garantisce la qualità del sistema delle relazioni sindacali e presidia la contrattazione decentrata integrativa.

I punti di riferimento del suo operato sono i CCRL del Comparto Dipendenti e dell'Area della Dirigenza che, ben delineano il sistema delle relazioni sindacali.

Passando al sistema della contrattazione decentrata, occorre innanzi tutto sottolineare che per il Comparto la contrattazione è articolata su due livelli: il CCRL si stipula tra il Co.Ra.N. e le OO.SS. rappresentative, mentre il CCDL si stipula in ogni Direzione Generale con la RSU e le OO.SS di riferimento. La composizione della Delegazione trattante di parte pubblica è fissata dal CCRL stesso ed è rappresentata dal Direttore Generale, che può avvalersi dell'assistenza del Co.Ra.N. o di un suo delegato.

La contrattazione integrativa si svolge su specifiche materie che il CCRL individua. Pur non essendo stati reperiti atti di determinazione della volontà negoziale ogni CCRL riporta l'iter seguito e precedente alla sottoscrizione definitiva, citando la certificazione della

Corte dei Conti sull'attendibilità dei costi e sulla loro compatibilità con i parametri di programmazione finanziaria e le delibere di Giunta di indirizzo e di autorizzazione per la sottoscrizione definitiva.

Per quanto attiene l'Area Dirigenza le relazioni sindacali sono dirette a consentire il coinvolgimento della categoria nelle decisioni riguardanti gli assetti organizzativi e l'attribuzione delle responsabilità dirigenziali, al fine di incrementare ed elevare l'efficacia e l'efficienza dell'attività amministrativa e dei servizi erogati alla collettività.

Anche in questo caso, come nel precedente, pur non essendo stati adottati specifici atti di determinazione della volontà negoziale dal testo dei CCRL si evince la correttezza dell'iter procedurale seguito.

3. DISCIPLINA DELLA MOBILITA' DEL PERSONALE

Sul tema della mobilità di cui all'art. 30 D.lgs. n. 165/01 si fa riferimento all'art. 38 della L.R. n. 31/98 che disciplina, congiuntamente, le modalità e le procedure per i trasferimenti sia interni che esterni all'Amministrazione.

La successiva L.R. n. 10/05 disciplina la mobilità di dipendenti per effetto di trasferimento di attività prevista dall'art. 31 del D.lgs. n. 165/01. In particolare tale legge contiene una serie di norme su di un caso specifico di trasferimento di personale quale quello del passaggio dei soggetti gestori dei servizi idrici regionali al servizio idrico integrato. La norma generale sulla mobilità a seguito di trasferimento di personale è anch'essa contenuta nella L.R. n. 31/98 all'art. 37.

Riferimenti ai problemi di mobilità del personale sono anche contenuti nelle numerose leggi regionali che la Regione Sardegna ha emanato, negli anni 2005 e 2006, in tema di programmazione, bilancio e contabilità.

La materia della mobilità è stata anche ripresa dal CCRL del 15/05/01 che oltre a disciplinare più dettagliatamente la procedura della mobilità volontaria a domanda, prevede anche la possibilità di sottoscrivere, tra parte datoriale da un lato, e RSU-OOSS dall'altra, specifici Accordi di mobilità.

Un tema che torna d'attualità in questa Regione anche recentemente, con la riflessione in atto sulle modalità di trasferimento del personale agli Enti.

4. POLITICHE DI RECLUTAMENTO E SELEZIONE DEL PERSONALE

Sul tema in oggetto il riferimento è nuovamente la L.R. n. 31/98, che al titolo V disciplina le modalità di accesso al lavoro, con particolare riferimento a:

- modalità per l'accesso;

- requisiti e procedure di assunzione;
- concorsi unici (procedure unificate per le assunzioni di personale dell'Amministrazione e degli altri Enti regionali);
- composizione delle Commissioni giudicatrici.

L'art. 52 co.4 della L.R. n. 31/98 rinvia ad una successiva legge regionale la disciplina delle forme contrattuali di lavoro flessibile. In realtà, come già accennato nel paragrafo 1, è invece il CCRL del 15/05/2001 a parlare per la prima volta di questi aspetti, in particolare di lavoro condiviso, tele-lavoro, rapporto di lavoro a tempo parziale ed a tempo determinato.

La L.R. n. 11/02 ha previsto inoltre la stabilizzazione degli LSU in casi ben delineati e attraverso inquadramenti nei limiti dei posti vacanti dopo la conclusione delle selezioni interne previste per il personale dipendente dell'Amministrazione regionale e degli Enti strumentali. Le selezioni interne sono state effettuate per le progressioni verticali, come previsto dal CCRL 1998-2001 e che, ai sensi della stessa Legge regionale, possono svolgersi per un numero di posti non superiore al 50% di quelli vacanti in ciascuna categoria.

Norme inerenti la razionalizzazione e il controllo della spesa, quindi correlate alle politiche di reclutamento e selezione del personale, sono altresì quelle contenute nella L.R. n. 7/2005 inerente la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione.

5. POLITICHE DI FORMAZIONE DEL PERSONALE

La L.R. n. 22 del 30/05/89 costituisce la Scuola di formazione dei quadri pubblici (ISFORE S.r.l.), che ha lo scopo sociale della promozione e realizzazione delle attività di studio, ricerca e formazione rivolte ai pubblici amministratori e ai quadri superiori ed intermedi della Regione e degli Enti ed organismi pubblici della Sardegna. E' previsto che alla Scuola possano partecipare, quali soci fondatori, il Formez, le Province, i Comuni e le Comunità montane, quali soci ordinari, le associazioni dei Comuni e delle Comunità montane.

Il CCRL del 15/05/2001 all'art. 57 disciplina la formazione continua precisando che l'aggiornamento professionale è uno dei metodi permanenti per assicurare il costante adeguamento delle competenze e favorire il consolidarsi di una nuova cultura gestionale. L'attività formativa si realizza per il personale del Comparto, attraverso il Piano Generale della Formazione che si realizza attraverso piani attuativi posti in essere da ciascuna Direzione Generale. In primo luogo il Piano riguarda :

- a) percorsi di qualificazione e aggiornamento professionale con esame finale collegati al passaggio dei dipendenti all'interno delle categorie del sistema di classificazione da un livello retributivo ad un altro;
- b) corsi di aggiornamento finalizzati al conseguimento di un più alto livello professionale, di un più alto grado di operatività ed autonomia in relazione alle funzioni assegnate;
- c) la formazione del personale di nuova assunzione con contratto non a termine da realizzare mediante corsi teorico-pratici di intensità e durata rapportate alle attività da svolgere.

Non viene fatto riferimento a forme di finanziamento di provenienza esterna (FSE) né a rapporti strutturati e/o consolidati con le Università.

In maniera analoga il CCRL disciplina la formazione e l'aggiornamento professionale dei dirigenti, quale metodo permanente per la valorizzazione delle capacità e delle attitudini individuali a supporto delle responsabilità affidate. Le attività formative sono pertanto finalizzate ad "aumentare la sensibilità del dirigente rispetto alla gestione delle iniziative di miglioramento e di innovazione dei processi di lavoro che devono caratterizzare le strutture pubbliche in termini di dinamismo e produttività". Anche per la dirigenza vengono elaborati annualmente programmi generali di formazione, anche attraverso la collaborazione di un apposito Comitato formato da tre dirigenti, almeno uno dei quali individuato dalle organizzazioni sindacali firmatarie del CCRL.